

La política de suelo del megaproyecto urbano Angelópolis y sus efectos en la periferia poniente de Puebla

Pedro Martínez Olivarez
Doctorando en Diseño en la Línea de Estudios Urbanos
Universidad Autónoma Metropolitana / Azcapotzalco

Resumen

A principios de 1992 el Poder Ejecutivo Federal expropió por causa de utilidad pública una superficie de 1,081.51 hectáreas de tierras ejidales destinadas a la constitución de una reserva territorial para el ordenamiento de la zona metropolitana de la ciudad de Puebla. En los supuestos se ofreció la inclusión de los pueblos y pobladores afectados en el proyecto de ordenamiento territorial, la atención al problema de carencia de vivienda social, y la necesidad de la preservación ambiental, en conjunto, puntos de atención del proyecto de contención urbana. Inmediato a las expropiaciones, el gobierno estatal asumió una política de control intra-territorial bajo el argumento de la planificación regional. Así, el 6 de mayo de 1993 fue presentado por el entonces gobernador de Puebla, Manuel Bartlett Díaz, el Megaproyecto Angelópolis. Esta herramienta de planificación sería un punto de inflexión en el desarrollo urbano de la ciudad de Puebla, lo cual se concretaría con la creación de la Reserva Territorial Atlixcáyotl-Quetzalcóatl y el corredor urbano del distrito de servicios conocido como Angelópolis. En este contexto, veremos cómo a través de lo que fue el megaproyecto urbano, en Puebla quedaría enfatizada la diferenciación entre los marginados urbanos y los privilegiados de la inversión pública y privada selectiva. Ello, a partir de una política de planificación de corte regional en la que quedó de manifiesto la corrupción en torno al uso y destino del suelo como resultado de la vinculación entre funcionarios gubernamentales y promotores inmobiliarios.

Palabras clave: Planificación regional, Política de suelo, Reserva territorial, Megaproyecto urbano.

Abstract

In early 1992 the Federal Executive expropriated for public purposes an area of 1081.51 hectares of common land for the creation of a land reserve for the management of the metropolitan area of the city of Puebla. The government offered the inclusion of villages to the people affected in the draft land use planning, in order to attend the problems of lack of social housing as well as the urge for environmental preservation, taken together as main points of the project management of urban containment. Immediate after expropriation, the state government took a policy of intra-territorial control on the grounds of regional planning. Thus, the then governor of Puebla, Manuel Bartlett Díaz, presented on May 6, 1993 the megaproject Angelópolis. This planning tool would be a turning point in the urban development of the city of Puebla, which would take shape with the creation of the Territorial Reserve Atlixcáyotl-Quetzalcóatl and the urban services corridor district known as Angelópolis. In this context, we will see through what was the urban megaproject in Puebla and how it emphasized the distinction between the urban poor and the privileged populations of selective public and private investment. This, from a regional planning policy which shed light on the way corruption surrounds the use and destination of the soil as a result of the relationship between government officials and developers.

Keywords: Regional planning, Soil Policy, Territorial reserve, Urban megaproject.

Fecha de recepción:

15 de abril de 2015

Fecha de aceptación:

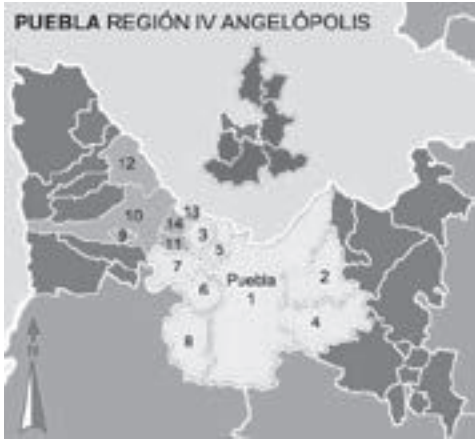
2 de julio de 2015



La regionalización en pro del encadenamiento planificador

A principios de la década de los noventa, en la ciudad de Puebla la emisión de programas que se sucedieron a favor de la política regional, modificó el panorama territorial hasta ese momento presente mediante el ya conocido ejercicio de la conurbación, cuya forma de concentración pasaría de ocho a 14 municipios.¹ Esto hizo que la planificación se tradujera en el territorio como un escalamiento, es decir, que para el desarrollo de acciones comunes de planificación, el sistema urbano necesitó de una suma de municipalidades en busca de supuestos objetivos comunes. Una dinámica de planificación regional consolidada en 1994 tomando como base a la conurbación de 1979 (Plano 1).

Plano 1. Conurbaciones de 1979 y 1994



1. En 1979 la conurbación estaba compuesta por ocho municipios: Puebla, Amozoc, Coronango, Cuautinchan, Cuautlaningo, San Andrés Cholula, San Pedro Cholula y Santa Clara Ocoyucan. Para 1994 el gobierno estatal realiza una nueva declaratoria de conurbación de 14 municipios en donde se sumarian a los anteriores: Domingo Arenas, Huejotzingo, Juan Crisóstomo Bonilla, San Martín Texmelucan, San Miguel Xoxtla y Tlaltenango.

Región IV Angelópolis

Conurbación de 1979		Conurbación de 1994
1. Puebla	5 Cuautlancingo	9. Domingo Arenas
2. Amozoc	6. San Andrés Cholula	10. Huejotzingo
3. Coronango	7. San Pedro Cholula	11. Juan Crisóstomo Bonilla
4. Cuautinchan	8. Santa Clara Ocoyucan	12. San Martín Texmelucan
		13. San Miguel Xoxtla
		14. Tlaltenango

Autor: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (Plano con modificaciones propias). Fuente: Los Municipios del Estado de Puebla de la Enciclopedia de los Municipios de México.

Es necesario conocer el panorama que desde las décadas de los años setenta y ochenta había normado el comportamiento territorial estatal para poder entender esta configuración espacial. Uno de los niveles en los que se dividió la organización territorial en estos años fue el de las llamadas regiones, siendo la Región Centro la que correspondió al sistema de localidades donde se ubicó el contexto espacial de la ciudad de Puebla.² En este tenor, además de la capital, ciudades como Cholula, Atlixco y Texmelucan coadyuvaron a integrar una uni-

2. La Región Centro en el estado de Puebla, fue un sistema territorial de 36 municipios que además agrupó a cinco sub-sistemas. En el caso de nuestro estudio, para 1990 los sub-sistemas IV y V agrupaban con excepción de Cuautinchán, Domingo Arenas, Juan Crisóstomo Bonilla, Ocoyucan y Tlaltenango a los nueve municipios restantes de la conurbación declarada en 1994. Al transcurrir los años, en 1999, nuevamente se re-configuraría el escenario territorial y partes de la Regiones IV y V se fusionaron para dar paso a la denominada Región Angelópolis compuesta por 27 municipios.

dad productiva que desvinculaba al resto de poblados por la ausencia de centros relevantes, desplegándose un proceso de apropiación diferencial del territorio (Cabrera, 1994:81).

Lo anterior se entiende partiendo del análisis de la región como un sistema económico territorial. Desde esta perspectiva, la alta concentración de desarrollo y el cambio en las actividades sectoriales que se desplegaban, y por lo tanto, mantenían un constante crecimiento urbano a costa de lo rural,³ era también producto de la desestimación por parte del poder estatal de los poblados con grado de marginalidad, y que por lo tanto, imprimió una atención permanente de la política pública a favor de la ciudad capital y de los centros con mayor dinamismo (Cabrera, 1994:80).

Podemos entonces decir que desde su disposición como un sistema organizacional que se traduce en el control de ciertos puntos estratégicos, la regionalización fue un hecho que mantuvo una interrelación permanente entre los instrumentos de planificación y la configuración espacial, y que en el caso de Puebla, fue un elemento que contribuyó a una construcción normativa de la zona conurbada, incidiendo directamente en lo que fue el encaденamiento e imbricación de la planificación como medio para mantener el control territorial a favor de la ciudad central (Plano 2).

Podemos afirmar entonces que la planificación regional de Puebla fue resultado de una

3. Menciona Cabrera (1994: 195, 273) que tan sólo entre 1970, 1980 y 1990 los sectores productivos en la región, respecto a la población económicamente activa, sufrieron deslizamientos que dieron como resultado los siguientes crecimientos e incrementos de concentración: el primario pasó del 55.96% al 41.39% y concluyó en 24.31%, el secundario pasó de 17.53% al 15.15% y concluyó en 34.31%, y, por último, el terciario fue de 21.20% al 22.20 y concluyó en 34.31%. Una muestra de la terciarización en la economía.

Plano 2 . Ámbito de influencia regional de la ciudad de Puebla.



Esquema de ordenamiento urbano de la Zona Metropolitana de la ciudad de Puebla. Autor: Gobierno del estado de Puebla. Gobierno del municipio de Puebla. Fuente: Reverso de la Hoja 1 del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Puebla, edición 1992. Mapoteca "Jorge A. Vivó Escoto" de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

cadena de acciones que construyó el gobierno estatal a partir de una estructura intermunicipal para favorecer a la ciudad central. Un hecho que quedó reflejado en el Megaproyecto

Angelópolis, y del cual se desprendieron nuevos programas regionales. Así, la política regional estatal quedó conformada por el Programa de Desarrollo Regional Angelópolis del 10 de

septiembre de 1993, el Programa Regional de Ordenamiento Territorial de la Zona Centro-Poniente del estado de Puebla del 25 de marzo de 1994 y el Programa Subregional de Desarrollo Urbano de los Municipios de Cuatlancingo, Puebla, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula del 9 de agosto de 1994.⁴

La política de planificación para el Megaproyecto Angelópolis fue desarrollada en tan sólo año y medio. La inmediatez en su planificación implicó que autores como Cabrera, Guerrero y Nava la definieran como una programación en cascada, y que ante su verticalidad, fuera tan avasalladora que no tuvo cuestionamientos políticos (2008: s/p). Esta confluencia de proyectos permitió el control territorial a favor de la ciudad central mediante la ejecución expedita. Con lo cual podemos decir que, en este caso, con la libertad de emisión y rapidez de aplicación se pudo concebir una región por lo menos en el sentido territorial, con una ciudad funcionando como centro (Boisier, 2006:177).

Vemos entonces que la reorganización territorial mediante la inclusión operativa de pueblos colindantes fue una estrategia donde la ciudad central merecía un tratamiento especial (Gobierno Municipal, 1994:36). Lo anterior no resulta del todo pernicioso si en dicha política de diferenciación se establece una unidad territorial que haga de la coincidencia de la política

local y regional un binomio, entendido como la inclusión de todos los implicados en la construcción de la instrumentación. Un engarzo de la planificación por inclusión y no por imposición. Sin embargo, ¿qué acción de gestión de suelo había desencadenado esta vorágine planificadora?

El oportunismo político ante la condicionante expropiatoria

Durante el sexenio del gobernador Mariano Piña Olaya,⁵ la política pública mediante la verticalidad en su ejecución fue afín con el autoritarismo que representaban los decretos de expropiación. Estos fueron una alternativa recurrente en el marco jurídico para hacerse del recurso suelo. Así, la expropiación en este periodo fue la recurrencia de un Estado que gestionaba suelo en correlación al derrotero del mercado inmobiliario: especulación y desarrollo de rentas urbanas.

Siendo la expropiación la principal acción de gestión de suelo, una de sus características fue que en muchos casos se fincó en la tierra ejidal, lo cual la volvería socialmente conflictiva y violenta.⁶ Hasta 1992, año en que se efectúa la Reforma Agraria, el campesino no tenía derecho

5. Mariano Piña Olaya fue gobernador del 1 de febrero de 1987 al 31 de enero de 1993. Fue diputado federal por Puebla en la LII Legislatura de 1982 a 1985, en la cual ocupó el cargo de presidente de la Gran Comisión.

6. Años atrás en Puebla ya se habían desarrollado expropiaciones bajo el pretexto de construir un mejor desarrollo urbano y que rompieron la paz social por la intervención del Estado en suelo ejidal. Caso concreto fue la expropiación de 425 hectáreas de tierras ejidales pertenecientes a los ejidos de San Baltazar Campeche y La Resurrección en 1984, a raíz de dos reservas territoriales al sur y norte de la ciudad que el gobierno del estado había delimitado sobre zonas ya integradas al tejido urbano (Melé, 1994:148).

a traspasar la tierra a manos privadas, lo que favorecería al Estado con respecto al derecho a su capitalización.⁷ En aras de la utilidad pública, el gobierno formulaba argumentos para aplicar el recurso jurídico del embargo del suelo social. Esta fue la base jurídica que, en detrimento de las porciones ejidales adyacentes a la ciudad, dieron origen a una forma de producción del espacio urbano bajo la directriz de la política de reservas territoriales y el argumento del desarrollo urbano incorporado de los pueblos rurales al sistema urbano.

A fin de delimitar un polígono de actuación para la política urbana de expansión regional, el 21 de diciembre de 1990 se emitió un instrumento que utilizó la figura de la reserva territorial como mecanismo para ordenar el crecimiento urbano de los municipios conurbados de Puebla, San Andrés Cholula, San Pedro Cholula y Cuatlancingo.⁸ Este proyecto contempló predios particulares no urbanizados significativos y tierras ejidales al poniente de la ciudad (Gobierno del Estado de Puebla, 1990:5).

En el contexto de este proyecto, para 1991 se contemplaron cambios en el uso y destino de suelo de más de mil hectáreas ejidales de Tlaxcalancingo, San Andrés Cholula, Momoxpan y Chautenco, a fin de constituir una reserva territorial para el ordenamiento de la zona metropolitana de la ciudad de Puebla. Este territorio, donde imperaba un modo de vida rural,

7. En México el ejido es una propiedad rural de uso colectivo que quedó principalmente diseñada como política agrícola en el país a raíz de las reivindicaciones posrevolucionarias sobre la tenencia de la tierra para los sectores campesinos. Es considerada como un bien de propiedad del Estado dado en usufructo a ciertos núcleos poblacionales.

8. Periódico Oficial del Estado, 21 de diciembre de 1990. Declaratoria que constituye reservas territoriales para ordenar el crecimiento urbano de los municipios de Puebla, San Andrés Cholula, San Pedro Cholula y Cuatlancingo.

se convirtió en campo de disputa ante su autoritario traspaso de dominio mediante el uso de la expropiación como medio de gestión de suelo por parte del gobierno estatal.⁹

El área declarada como reserva territorial, y para la cual el gobierno estatal solicitó la expropiación a la federación, fue un espacio supuestamente constituido para resolver la proliferación de asentamientos irregulares y la carencia de una política de ordenamiento urbano al poniente de la ciudad. La expropiación tuvo como característica el autoritarismo con el que el gobernador Mariano Piña Olaya ejecutaba el proceso de gestión de suelo: despojo, expulsión y anulación social sin miramientos ante el embargo ejidal. Estos eran hechos de un gobierno que la sociedad ya identificaba por los negocios inmobiliarios y que implicaban a la clase política y ciertos círculos empresariales cuya influencia se hacía patente en la ciudad.

Al anular la participación de las comunidades sociales en los objetivos iniciales de la reserva territorial, el Estado impulsó la salida de los habitantes de los ejidos afectados mediante

9. En orden de aparición: 26 de julio de 1991. Solicitud de expropiación de una superficie perteneciente al ejido de San Bernardino Tlaxcalancingo, en el municipio de San Andrés Cholula, Puebla, a fin de constituir una reserva territorial para el ordenamiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de Puebla. 30 de julio de 1991. Solicitud de expropiación de una superficie perteneciente al ejido de San Andrés Cholula, en el municipio del mismo nombre, a fin de constituir una reserva territorial para el ordenamiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de Puebla. 2 de agosto de 1991. Solicitud de expropiación de una superficie perteneciente al ejido de Santiago Momoxpan, en el municipio de San Pedro Cholula, Pue, a fin de constituir una reserva territorial para el ordenamiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de Puebla. 2 de agosto de 1991. Solicitud de expropiación de una superficie perteneciente al ejido de La Trinidad de Chautenco, en el municipio de Cuatlancingo, Pue, a fin de constituir una reserva territorial para el ordenamiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de Puebla. Todas publicadas en el Periódico Oficial del Estado.

desalojos violentos, dando como resultado la resistencia mediante la protesta al todavía proceso de solicitud de expropiación. Esta manifestación social se producía por el acotamiento del Estado al ejido para comercializar con la tierra, un “no” al derecho de transferencia de la tierra que generó el conflicto, como una respuesta ante el autoritarismo del Estado y la corrupción con la que el capital inmobiliario viciaría la política de suelo. El descontento prevaleció entre los afectados ante el despojo de una tierra de la cual se tenía el legítimo usufructo, sujetándolos, además, a indemnizaciones por debajo de los valores de mercado de la tierra.

Empresarios y políticos aprovecharon el anuncio anticipado de la solicitud de expropiación para crear una reserva territorial, con lo cual se generó la especulación sobre lo todavía no consolidado pero ya proyectado. Ante este hecho adquirieron, según los ejidatarios, 733 hectáreas del total solicitado para el proyecto (Melé, 1994:150). Otro hecho detonante del conflicto expropiatorio fue que al limitar a los ejidatarios para que continuaran con el usufructo de la tierra, trasladando en muchos casos de manera irregular el dominio de la misma, se les restringía del beneficio económico de la comercialización del suelo. En general la lógica autoritaria de la planificación en Puebla era la exclusión como un medio de control que permitiría potencializar la intervención en el caso de la renta urbana, como quedó de manifiesto con el paso de los años.

El envilecimiento inmobiliario del aparato gubernamental estatal

Ante la confianza de que el poder estatal los respaldaba jurídicamente para hacerse del sue-

lo de la reserva territorial,¹⁰ empresarios del negocio inmobiliario compraron los terrenos. El gobierno estatal les había ofrecido las tierras sin importar que el gobierno federal aún no le había trasladado el dominio pleno del suelo de la reserva territorial, ya que ni el decreto presidencial respecto a las solicitudes estatales de expropiación se había emitido.¹¹ Además, en medio del proceso de transferencia de tierra entre gobierno estatal y empresarios, se gestó un proceso de corrupción ante el favor de la enajenación. Al respecto, en el artículo periodístico de Mondragón, El Despojo vale, si es Desde el Poder,¹² se señala lo siguiente:

Los terrenos afectados fueron ofrecidos a empresarios de las colonias libanesa y española. Tales inversionistas [...] compraron predios expropiados haciendo dos pagos: uno oficial, con sello de caja de la Secretaría de Finanzas [...] y uno ‘para gastos’ que era cubierto en efectivo en la oficina de Don Alberto Jiménez. [...] el entonces candidato Manuel Bartlett recibió una amplia explicación [...] de personas de clase media, de los problemas que les había

10. Periódico Oficial del Estado, 12 de junio de 1992. Decreto que autoriza al Ejecutivo del Estado a enajenar a título oneroso diversos predios que constituyan las Unidades de Desarrollo Atlixcáyotl y Solidaridad, para destinarse a la vivienda, la industria y el turismo. Estas dos unidades correspondían al espacio de la reserva territorial.

11. En mayo de 1992 la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) se convirtió en Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Esta retomó la idea de constituir reservas territoriales que coadyuvaran al desarrollo urbano, heredando las facultades de la SEDUE como solicitante y beneficiaria de las expropiaciones ejidales. Por lo que en el traslado de dominio le correspondía a esta realizarlos; el gobierno local no era poseedor de los derechos sobre el suelo de la reserva territorial hasta que no se decretara la expropiación federal. Este último punto, al parecer fue soslayado por el gobierno de Mariano Piña Olaya.

12. Texto publicado el martes 17 de febrero de 2011 por Alejandro Mondragón en Status Puebla.

generado la expropiación, pues los comisarios ejidales habían vendido predios a través de minutas [...] a diferentes personas. [...] Vino la expropiación y luego la venta a los empresarios lo que llevó al absurdo de que cada predio tenía de tres a cuatro propietarios: dos o tres compradores con minuta que pagaron a los ejidatarios y el comprador con escritura que le cubrió al gobierno de Piña.

A partir de lo señalado por la prensa, podemos asumir que los intereses privados permearon el proceso de gestión oficial del suelo. Con la venta de la mayor parte de los predios a particulares, el planteamiento social de la reserva territorial pasaba a segundo plano ante el negocio inmobiliario. Además de este hecho de traspaso fincado en la corrupción, se había realizado una transferencia de suelo jurídicamente no consolidada, considerando que aún no se había concretado la transferencia federal de las expropiaciones a manos estatales. De esta manera, el gobierno de Mariano Piña Olaya había mostrado la cara perversa de lo que podemos llamar un Estado que actuó como agente inmobiliario.

Fue hasta el 30 de abril de 1992 cuando el gobierno federal decreta la expropiación de las 1,081.51 ha ejidales que circundaban la periferia poniente para destinarse a la constitución de la reserva territorial para el ordenamiento urbano de la ciudad de Puebla.¹³ Los tiempos

13. Mediante Decretos Presidenciales del 30 de abril de 1992, publicados en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de mayo del mismo año, el Ejecutivo Federal expropió por causa de utilidad pública una superficie de 1,081-51-55-38 hectáreas de terrenos ejidales de los poblados de: Registro 1865, San Bernardino Tlaxcalancingo municipio de San Andrés Cholula 140-69-30.91 hectáreas. Registro 1866, San Andrés Cholula municipio del mismo nombre 696-95-00.50 hectáreas. Registro 1867, Santiago Momoxpan municipio de San Pedro Cholula 84-95-08.31 hectáreas, y Registro 1868,

políticos dejaban bajo tutela del nuevo gobernador Manuel Bartlett Díaz¹⁴ el área expropiada, con lo que el área afectada sería presa de un nuevo proceso de enajenación del suelo.¹⁵ Y si bien los convenios de transferencia entre el estado y la federación se firmaron casi al finalizar el gobierno de Mariano Piña Olaya, Manuel Bartlett Díaz, bajo el pretexto de la serie de anomalías en la enajenación del suelo, intervino jurídicamente sobre los predios cedidos de manera onerosa por su predecesor, con la finalidad de controlar la enajenación del territorio en cuestión y nuevamente disponer de estas tierras.

Siendo aún candidato a gobernador, Manuel Bartlett Díaz se centró en prometer en campaña el desarrollo de proyectos que posicionarán al estado y la ciudad de Puebla a nivel nacional, y en cuyas vertientes se vio implicada la región conurbada al poniente de la ciudad y, por ende, la zona de las expropiaciones. Al llegar a la gubernatura promovió la recuperación de los predios de la reserva terri-

La Trinidad Chautenco municipio de Cuautlancingo 158-92-15.66 hectáreas.

14. Manuel Bartlett Díaz fue Gobernador de Puebla de 1993 a 1999. Durante el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado se desempeñó como secretario de Gobernación y durante la administración de Carlos Salinas de Gortari, fue secretario de Educación Pública.

15. Si bien la solicitud de expropiación de tierras ejidales para crear la reserva territorial se había girado por el gobierno de Mariano Piña Olaya, al no emitirse el respectivo decreto presidencial de expropiación, la SEDUE como solicitante y beneficiaria facultada por el gobierno federal, no podía transferir la propiedad expropiada al gobierno estatal hasta no concretarse el Resolutivo de Decreto. Lo anterior dejó sin efecto las enajenaciones hechas por el titular del poder ejecutivo del estado, siendo hasta el 30 de abril de 1992, ya con el decreto consolidado, que se gira precedente autorizar a la SEDUE para que transmita la propiedad al Gobierno del estado de Puebla, con lo cual los tiempos políticos beneficiaron al gobernador Manuel Bartlett Díaz.

torial cedidos por Mariano Piña Olaya, exigieron a los beneficiados del clientelismo político la devolución de las adjudicaciones ilegales que su predecesor había realizado. Mediante argumentos jurídicos y bajo amenaza de proceder legalmente, Manuel Bartlett Díaz convenció a los empresarios beneficiados de lo conveniente que era devolver los terrenos a manos del gobierno del estado.

Pese a ello, dentro del contexto político de repartición clientelar del suelo y al igual que con Mariano Piña Olaya, el Congreso del Estado concedió su autorización para que el mandatario estatal nuevamente enajenara de manera onerosa o gratuita los predios de la reserva territorial que representaban la superficie expropiada.¹⁶ Lo anterior al no haber surtido efectos jurídicos el proceso de gestión de suelo del gobierno anterior. Se urdía una revancha política al dejar sin efectos la autorización del anterior legislativo para cederla a favor del gobernante en turno.

Para concretar estas ideas en donde estaba implícita la reserva territorial, previamente se desarrolló una maquinaria de planificación: el Megaproyecto Angelópolis. Ésta tuvo como antecedente las promesas de campaña en pro del desarrollo regional, el cual se pretendía cumplir a partir de un megaproyecto, que como plan maestro fue pretencioso desde su definición inicial. Mediante el Megaproyecto Angelópolis se buscaba dar soluciones a los problemas de la región centro del estado y, en el sentido urbano, focalizar su radio de acción en los terrenos de la reserva territorial.

La gran visión progresista del megaproyecto de planificación

Fruto del discurso de campaña política, Manuel Bartlett Díaz impulsó lo que él mismo llamó “el plan más ambicioso desde la fundación de la ciudad de Puebla”.¹⁷ El gobernador, buscaba hacer de la entidad, y en especial de su capital, un centro de desarrollo que denotara modernidad y progreso en el contexto neoliberal y de globalización definidos por la apertura comercial e inversión del capital. Respecto de este último punto, George Klein, representante de empresas norteamericanas de consultoría, expresó: “diferentes empresarios estadounidenses quieren invertir en Puebla, especialmente en el Megaproyecto”.

El 6 de julio de 1993 fue presentado el Megaproyecto Angelópolis. Fue puesto en marcha por el entonces presidente de la república Carlos Salinas de Gortari (Angelópolis, 1993:1), como un compromiso por parte de la federación para destinar recursos económicos mediante la banca de desarrollo. El gobierno de Manuel Bartlett Díaz tenía tal apoyo de parte del gobierno federal, que el megaproyecto, al surgir como una intención de campaña, fue elaborado con tal premura que se presentó a nivel de plan maestro ante las instancias federales para que fuera considerado en los planes nacionales. Se pretendía que el tiempo permitiera desarrollarlo de manera congruente y con una visión a largo plazo. La vaguedad con la que se describieron las acciones urbanas era signo inequívoco de la

opacidad y hermetismo con las que el gobierno estatal desplegaba la política pública.

Así, el Megaproyecto Angelópolis, como herramienta de programación, fue el elemento que generó al paso del tiempo un sistema de planificación de inversión selectiva a partir de su concreción como “Programa de Desarrollo Regional Angelópolis” (PRODA) el 10 de septiembre de 1993.¹⁸ Al conseguir la aprobación presidencial en un corto plazo, y la de la iniciativa privada que veía con beneplácito la propuesta, sobre todo por los medios a través de los cuales sería financiado, vía recursos de la federación y la banca de desarrollo (Angelópolis, 1993:1), Manuel Bartlett Díaz hizo gala de la verticalidad política como una estructura que garantiza la concreción normativa de las ideas de desarrollo mediante relaciones de poder, y en donde la inversión pública, no era sino una estrategia de escala territorial vinculada a la problemática social para el aprovechamiento de la condición urbana como elemento generador de riqueza.

En el PRODA se plantearon de manera general tres proyectos que pretendían coadyuvar al desarrollo de los 14 municipios del proyecto de conurbación de 1994.¹⁹ Estas acciones específicas que consolidarían la zona conurbada de la ciudad de Puebla fueron: a) un corredor industrial, b) un distrito histórico y, c) un distrito habitacional, comercial y de servicios. Aun con la importancia que representaban el corredor industrial y el distrito histórico para hacer de Puebla un importante centro productivo

y turístico, destacó el distrito habitacional, comercial y de servicios (DHAS), nombrado en el documento “Atlíxcáyotl-Solidaridad”, el cual, fue punto de inflexión en el desarrollo urbano de Puebla. Como proyecto, se planteó la urbanización de alta densidad a lo largo de las vías de tránsito que salían de la ciudad (ibíd., 1993:19). Una expansión siguiendo el modelo de metropolización por medio de caminos (Terrazas, 2010:48).

A diferencia del corredor industrial y del distrito histórico, una característica del DHAS fue que no se construiría sobre infraestructura alguna existente, pero sí sobre un punto espacial específico: las 1,081.51 ha expropiadas al poniente de la ciudad en la zona conurbada de Puebla y Cholula (Angelópolis, 1993:20). El DHS, era una intervención en el territorio mediante el proyecto como previsión espacial. Así, la previsión del espacio quedó virtualmente dentro de la reserva territorial, a pesar de que se reconocía en el PROA, la necesidad de mantener cinturones de tierras agrícolas y forestales alrededor de la zona urbana para limitar el futuro crecimiento de la ciudad (ibíd.:19).

Para asegurar el acceso jurídico al colchón de suelo, se requería de un proyecto específico de control de la demarcación territorial. Hasta ahora como proyecto, el DHAS abarcaba un espacio físico que sólo era una idea no concretada como norma. En este sentido habría que ir escalando, imbricando y encadenando la política urbana implementada por el gobierno estatal, con la finalidad de extender los atributos urbanos más allá de la limitante espacial. Partiendo de que es necesaria una norma para definir jurídicamente el espacio, el 25 de marzo de 1994 surgió un instrumento que definió el espacio regulado, el “Programa

16. Periódico Oficial del Estado, 19 de agosto de 1994. Decreto del H. Congreso del Estado, que autoriza al Ejecutivo del Estado, a enajenar a título oneroso o gratuito las áreas destinadas a fines habitacionales, comerciales o de servicios.

17. Todas las declaraciones presentadas en este apartado fueron publicadas como parte del espectro de opiniones acerca de la viabilidad del Megaproyecto Angelópolis, en el Periódico Síntesis del 9 de agosto de 1993. Se extrajeron de un documento que recopila dichas opiniones, y que se encuentra en la Biblioteca del Congreso del Estado.

18. Periódico Oficial del Estado, 10 de septiembre de 1993. Versión abreviada del Programa de Desarrollo Regional Angelópolis.

19. Los municipios considerados en el Proyecto Angelópolis, son los mismos que se integraron en 1994 mediante el ejercicio de la conurbación, agrupación que fue determinante para consolidar la urbanización al poniente de la ciudad de Puebla.

Plano 3 . Territorio de acción regional del PROCEP.



Síntesis normativa D-4.
Autor: Gobierno del Estado de Puebla. Fuente: Programa Regional de Ordenamiento Territorial de la Zona Centro-Poniente del Estado de Puebla. SEDUEP-ICSH BUAP-CIDER.

Regional de Ordenamiento Territorial de la Zona Centro-Poniente" (PROCEP).²⁰ Así, se re-

20. Periódico Oficial del Estado, 25 de marzo de 1994. Acuerdo firmado por los presidentes municipales, y Acuerdo del Titular del Poder Ejecutivo, por el que se aprueba el Programa Regional de Ordenamiento Territorial de la zona Centro Poniente del Estado de Puebla. A pesar de los cambios y variaciones en el nombre en los distintos programas de la

planteaba la demarcación regional como herramienta de diseño y control territorial, lo que contribuyó a la consolidación del proyecto urbano del PRODA (Plano 3).

política regional, el origen es en todo momento el plan maestro conocido como Megaproyecto Angelópolis.

En resumen, a partir de los lineamientos del Megaproyecto Angelópolis, se dio pauta a un complejo aparato de planificación imbricada que no sólo superpuso parcialmente unos territorios sobre otros, sino que conforme se sucedieron, dispusieron del total territorial que se utilizaría para el desarrollo del DHAS, el cual fue fincado a su vez en un gran enclave cuya determinante espacial quedó sujeta a un nuevo instrumento normativo que escalaba y redefinía el espacio regulado. Los instrumentos de planificación no eran sino mecanismos para no dejar de considerar la regulación de lo externo tratado como interno, es decir, un territorio incluido en otro de mayor extensión, que, aunque con características políticas, administrativas y geográficas diferentes, generaba una sucesiva contracción del espacio a regular, pero, al mismo tiempo, una evidente expansión en el radio de acción.

La determinante regional del enclave territorial

Siguiendo con la dinámica de planificación encadenada, el 9 de agosto de 1994 se emitió el Programa Subregional de Desarrollo Urbano de los Municipios de Cuatlancingo, Puebla, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula" (PROSUB),²¹ que subyacía en la visión integral de la unidad geográfica del PROCEP, el cual atendería además la configuración territorial modificada de la conurbación de 1994 como parte de la estrategia de integrar una unidad espacial.²² Por lo que con este instrumento se pretendía atender, además

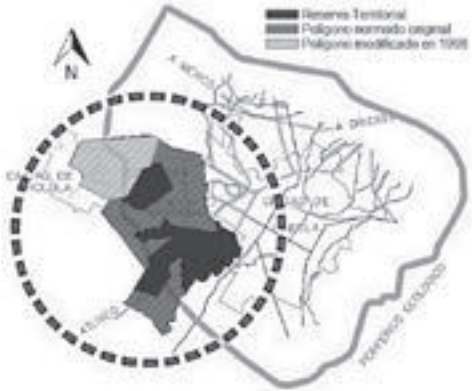
21. Periódico Oficial del Estado, 9 de agosto de 1994. Decreto del Ejecutivo del Estado que aprueba el Programa Subregional de Desarrollo Urbano de los Municipios de Cuatlancingo, Puebla, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula.

22. Periódico Oficial del Estado, 18 de marzo de 1994. Acuerdo del Ejecutivo del Estado que reconoce y declara formalmente Zona Conurbada de la Ciudad de Puebla y los

de la ciudad de Puebla, a los tres municipios conurbados al poniente de la misma.

Sin embargo, la utilización de la planificación urbana regional como elemento de desarrollo fue sólo un pretexto para validar acciones concretas sobre puntos específicos del territorio. Lo anterior se desprende del hecho de que si bien dicho sub-programa hace referencia a un desarrollo compartido, al enfocarse sobre una poligonal enclavada dentro de otro territorio, la traducción hipotética es que el proceso regional para este caso implicó el deseo de un control intra-territorial, es decir, tal cual establece la definición del prefijo "intra", aquel donde interesa sólo lo que está "dentro de" (Plano 4).

Plano 4 . Territorio de acción del polígono normado



Polígono del PROSUB y la reserva territorial. Autor: Gobierno del estado de Puebla.
Fuente: Programa Subregional de Desarrollo Urbano para los Municipios de Cuatlancingo, Puebla, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula 2011. Modificaciones propias.

Centros de Población localizados en los municipios que se mencionan.

Se puede palpar que en la elaboración del PROSUB el principal objetivo fue el control del uso y destino del suelo de la reserva territorial por parte del gobierno de Manuel Bartlett Díaz. El alcance normativo, mas que una acción para regular el destino del suelo, no era sino una artimaña para extender la expectativa de comercialización de la tierra. Además, en el marco jerárquico del poder como un elemento de definición que establece las relaciones entre el espacio y el ente regulador, hubo una no intervención del poder local, es decir, los ayuntamientos inmiscuidos, lo cual dejó al Ejecutivo estatal la libertad de operación sobre el territorio. Esto permitió construir las condicionantes particulares de planificación donde se desarrolló el complejo e imbricado aparato de planificación, cuya resultante, el enclave territorial, a pesar de su dependencia urbana determinada por el espacio de dominio de la ciudad de Puebla, quedó sujeto a la acción reguladora del gobierno estatal.

A partir de este proceso de planificación, se fortaleció el papel coercitivo de la política regional en la local, se trazaron objetivos particulares y generales a partir del programa de regionalización con los cuales, se pudieron desarrollar intervenciones territoriales concretas. La definición de objetivos y alcances de cada programa fue un pretexto en el que se sujetaron territorios precisos. La imbricación programática fue un elemento donde el territorio se fue deslizando entre lo macro y micro, con lo cual, el espacio dejó de ser una idea generalizada para ser un proyecto urbano específico.

El impulso a la política de comercialización del suelo

Para que la transferencia de predios a particulares contara con un aval jurídico, fue necesario

el desarrollo de todo un aparato de entrega basado en la política de planificación, desarrollándose en primera instancia la manera en la que se dispondría del uso y destino del suelo. Así, mediante la delimitación del enclave territorial, y con la ayuda de un gran aparato planificador, el Megaproyecto Angelópolis se convertiría en un instrumento que coadyuvó a concretar la comercialización del suelo mediante la selección dirigida del espacio que debería estar dentro del proyecto de inversión que se avecinaba.

Según el planteamiento de la poligonal del PROSUB, del total de 2,934.35 ha que estaban reguladas,²³ las 1,081.51 ha producto de las expropiaciones de 1992, constituirían lo que ahora sería conocido como el “Proyecto de la Reserva Territorial Atlixcáyotl-Quetzalcóatl” (RETAQ), la cual quedaba definida en dos células territoriales, la Unidad de Desarrollo Urbano Atlixcáyotl (UDUA) y la Unidad de Desarrollo Urbano Solidaridad -después llamada Quetzalcóatl- (UDUQ), y cuyos usos de suelo de orden general, fueron cuatro: preservación ecológica, equipamiento urbano, vialidades y vivienda²⁴ (Plano 5). La distribución de la política de suelo de acuerdo a lo plasmado en el Periódico Oficial del Estado, se daba por estimación porcentual quedando distribuida como sigue:

23. Habrá que decir que el 18 de diciembre de 1998, el gobierno estatal modificó nuevamente el alcance normativo al integrar suelo a la poligonal del PROSUB incorporando 869.33 ha, con lo que el total regulado llegó a las 3,803.68 ha (Plano 4). Esto, más que una acción por normar el destino del suelo, lo traducimos como una artimaña para extender todavía más la expectativa de comercialización de la tierra.

24. Del total de hectáreas de la reserva territorial, 837-64-31.41 ha corresponden a la Unidad de Desarrollo Urbano Atlixcáyotl, y 243-87-23.90 ha correspondían a la después conocida como Unidad de Desarrollo Urbano Quetzalcóatl.

Plano 5 . Política de suelo en los polígonos de la RETAQ.



Usos de suelo en la RETAQ. Autor: Gobierno del estado de Puebla. Fuente: Original del Programa Subregional de Desarrollo Urbano para los Municipios de Cuatlancingo, Puebla, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula 2011.

“En el caso de la Unidad Territorial Solidaridad, [...] El 20.30% corresponde al uso de preservación ecológica; El 11.50% para equipamiento urbano; El 20.34% para vialidades; y el 47.27% para uso habitacional [...] En el caso de la Unidad Territorial Atlixcáyotl, [...] Para la preservación ecológica el 26.32%; para equipamiento urbano el 11.45%; para vialidad el 19.28% y para su uso habitacional el 42.95% [...] Igualmente podemos observar una gran similitud con respecto a las anteriores fracciones del área sujeta a regulación”. (Gobierno del estado de Puebla, 1994: 6)

Durante el gobierno de Manuel Bartlett Díaz, la política de suelo de la RETAQ fue objeto de dos modificaciones que, al emitirse sucesivamente, dan cuenta de la premura en tiempos con que se había realizado el proyecto, y del interés externo con el que al parecer se realizaba la planificación en Puebla. Mediante las modificaciones de 1997 y 1998,²⁵ se redujeron los espacios de preservación ecológica y vivienda para ampliar el concerniente a equipamiento urbano, un uso donde proliferarían los servicios y comercio. Se fraguaba así un proceso de mercantilización de un suelo propuesto en sus inicios a favorecer la solución a los problemas de falta de vivienda social y ordenación urbana, mediante cambios a la política de suelo y una inversión de capital pública distinta a los intereses sociales.

En este contexto, se puede inferir que en el proceso de adecuación de la política de suelo,

intervinieron desarrolladores cuya estrategia inmobiliaria fomentaría el cambio de los usos a favor de la expansión comercial. Ejemplo de ello fue la mecánica de gestión para la construcción del principal complejo inmobiliario: el Centro Comercial Angelópolis,²⁶ elemento que se convertiría en el imán para la consolidación del megaproyecto urbano aun cuando éste no estaba del todo reglamentado.

Al finalizar el sexenio del gobernador Manuel Bartlett Díaz, y a la luz del nuevo milenio, el gobierno del estado creó un organismo que consolidaría los cambios en los lineamientos en materia de desarrollo urbano, además de detonar los proyectos comerciales y habitacionales de la zona: el Fideicomiso Público de la Reserva Territorial Atlixcáyotl-Quetzalcóatl,²⁷ el cual ejercería los actos de administración y dominio hasta el día de su extinción sobre los bienes inmuebles propiedad del gobierno estatal ubicados en la RETAQ.²⁸

26. Este centro comercial fue una iniciativa del arquitecto Javier Sordo Madaleno, uno de los favorecidos por el sistema. Este fue un elemento de interacción entre las corporaciones multinacionales y las instituciones financieras; un desplazamiento del poder del Estado a favor de la iniciativa privada. Por lo que dicho personaje, además de realizar el diseño, invitó a los grupos Liverpool y Palacio de Hierro -las dos principales tiendas departamentales de lujo del país- a participar como inversionistas, negociando con el gobierno del estado para adquirir el terreno donde sería construido el complejo en la reserva territorial.

27. Periódico Oficial del Estado, 20 de enero de 1999. Decreto del Ejecutivo del Estado, que autoriza la creación de un Fideicomiso Público para la Administración de Inmuebles y Ejecución de Obras Públicas en la Reserva Territorial Atlixcáyotl-Quetzalcóatl.

28. El 29 de febrero de 2012 el gobierno del estado extingue administrativamente el Fideicomiso de la Reserva Atlixcáyotl, y a lo largo de 2012 desaparece jurídicamente, ya que las áreas por comercializar de la RETAQ se habían agotado, con lo que los procesos jurídicos pendientes se atenderían desde la Secretaría de Finanzas y la Secretaría General de Gobierno.

El eje rector detonante y la gran envolvente vial

Para consolidar el Megaproyecto Angelópolis se construyó una infraestructura vial que funcionaría como motor de la especulación que transformó la renta del suelo en toda la zona durante los siguientes años. Entre las principales obras viales estuvieron el Periférico Ecológico y la vía Atlixcáyotl. El 8 de abril de 1994, al publicarse la Declaratoria de Reservas, Destinos y Usos de Predios y Áreas Territoriales (DUPAT),²⁹ se estableció como acción prioritaria para el enlace regional encauzado bajo el decreto de conurbación de 1994, la construcción del Anillo Periférico Ecológico, el cual ocuparía una superficie sobre los usos y destinos de las áreas destinadas a la reserva territorial.

Lo anterior no era sino un efecto del PRODA de 1993, que buscaba –entre otras cosas–, establecer un sistema vial de enlace en el supuesto de que sería un eje detonante del desarrollo regional. Bajo este objetivo, el 12 de abril de 1994, la administración de Manuel Bartlett Díaz propuso la construcción del Anillo Periférico Ecológico,³⁰ cuyo nombre partió de un conjunto de medidas ambientales tendientes a constituir zonas verdes protectoras ante la expansión urbana. Sin embargo, como era previsible, al paso de los años el discurso ambiental se desestimó y el suelo se utilizó para otros fines.

29. Periódico Oficial del Estado, 8 de abril de 1994. Declaratoria de reservas, destinos y usos de predios y áreas territoriales del Programa Regional de Ordenamiento Territorial de la zona Centro - Poniente del Estado de Puebla.

30. Periódico Oficial del Estado, 12 de abril de 1994. Declaratoria de utilidad pública relativa a la construcción del Anillo Periférico Ecológico y de sus vías radiales de la zona conurbada de la ciudad de Puebla.

El Anillo Periférico Ecológico además de funcionar como una envolvente que conectaría a la ciudad con la periferia poniente, también debía de funcionar de límite organizador entre el centro urbano de la ciudad de Puebla y los municipios conurbados. Se generó un detonante vial que si bien fue concebido como elemento de movilidad, también fue un instrumento de control para la consolidación de la zona conurbada, y, en donde el tema de la sustentabilidad, se enarzaba a favor de la rentabilidad inmobiliaria del suelo.

Por otro lado, la vía Atlixcáyotl, producto del traslado de la caseta de peaje entre la trama urbana y la autopista Puebla-Atlixco más allá de los terrenos de la reserva territorial³¹ durante el tiempo que sucedió el proceso expropiatorio, se convirtió en un eje urbano expedito propenso a la especulación, acción que representó el condicionamiento del territorio a los procesos de mercantilización del suelo. Mediante el simple traslado de la caseta de peaje se tenía un acceso inmediato al enclave territorial regulado por el PROSUB, un acceso libre del territorio urbano al rural; en ese orden dicotómico, implicaba una acción bajo la perspectiva inmobiliaria.

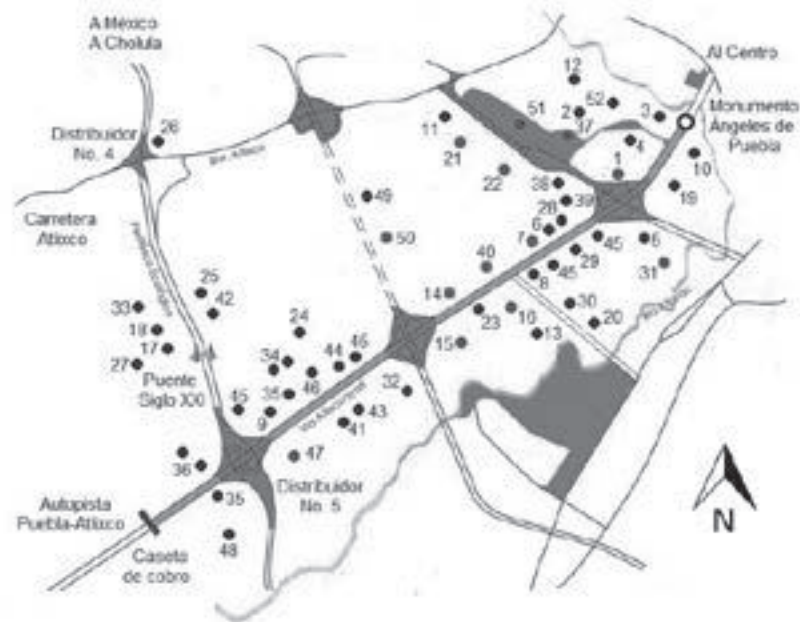
Con esta condicionante, sobre esta nueva vía urbana de seis kilómetros de longitud se consolidó el DHAS, el cual sería conocido, al igual que el megaproyecto que le dio origen, como el Corredor Atlixcáyotl o simplemente Angelópolis (Plano 6). Así, esta arteria vial se convirtió en asiento del polo de desarrollo más

31. Periódico Oficial del Estado, 9 de febrero de 1993. Acuerdo del Titular del Poder Ejecutivo que ordena el traslado de la caseta de obra de la autopista Puebla-Atlixco, a la altura del Km. 3+150 de la citada vía de comunicación.

importante del estado y la región que conectaba el centro con el sur del país, y que además fue un eje de camino que asignó una nueva centralidad a la ciudad. A partir de ello, la his-

toria del desarrollo urbano de Puebla y su zona conurbada se dividió en un antes y un después de Angelópolis.

Plano 6 . Corredor comercial y de servicios Atlixcáyotl



Plaza comercial	Edificio público	Edificio privado	Torres	Anclas	Residenciales
1 Angelópolis	10 CIS	19 H. Puebla	28 IOS Offices	37 Costco	46 Santa Fe
2 La Isla	11 Hospital NP	20 H. Ángeles	29 Bosques	38 Office Max	47 La Vista
3 Millenium	12 Auditorio	21 U. Ibero	30 D Argent	39 Mega Comer	48 Lomas
4 Luxury Hall	13 Preparatoria	22 I. Andes	31 La Quinta	40 Home Depot	Vivienda social
5 Palmas	14 Puebla TV	23 ITESM	32 La Vista	41 Superama	49 La Cruz
6 Mazarik	15 Museo MIB	24 CRIT Televisa	33 Titanium	42 Walmart	50 Molino Viejo
7 Vía San Angel	16 CCU BUAP	25 U. Anáhuac	34 Nducha I y II	43 Camino Real	Otros
8 Bosques	17 Cd. Judicial	26 UVM Puebla	35 Adamant I y II	44 Fiesta Inn	51 Jardín del Arte
9 Santa Fe	18 Hospital Gral.	27 INQBA	36 JV I y II	45 Auto agencia	52 Estrella Puebla

La Zona de Angelópolis y sus unidades económicas en la Vía Atlixcáyotl. Fuente: Elaboración propia.

Mediante el planteamiento vial se consolidaba la idea de regular el territorio de toda una región a favor de la ciudad central, fortaleciendo el eje comercial. Expone Borja al respecto que, para la concreción de la ciudad-región, aglutinar la dispersión mediante ejes longitudinales resultó básico para la organización del territorio (2005:81). Por lo que aseveramos que con la intersección física de las dos vialidades, el Anillo Periférico Ecológico y la vía Atlixcáyotl, si bien se tuvo una respuesta al planteamiento de organización territorial, fue más una acción que tuvo como efecto un impulso a la política de mercantilización del suelo mediante una actividad social intensa que correspondió al patrón de caminos (Terrazas, 2010:9).

El advenimiento del Estado inmobiliario

Para el año 2000, la ciudad de Puebla tenía una población de 1 millón 271 mil 673 habitantes, un crecimiento del 26.26% con respecto al 1 millón 7 mil 170 habitantes de 1990. Por otra parte, la mancha urbana pasaba de 128 km² en 1990 a 209.5 km² en el año 2000, es decir, un crecimiento asimétrico del 63.67% con respecto a la relación población-extensión. Terminaría el gobierno de Manuel Bartlett Díaz y el megaproyecto urbano de la RETAQ siguió vigente, por lo que fue durante la administración de los gobernadores Melquiades Morales Flores y Mario Marín Torres, entre 1999 y 2011, que nuevamente se ajustó el marco jurídico del instrumento de planificación con cambios a la política del suelo, adecuándose a los intereses entre el gobernante en turno y el capital inmobiliario.

Para el caso de la política de suelo de la RETAQ, parte de los cambios que se dieron

en la renta de la tierra fueron por la influencia del espacio intersticial entre las mencionadas UDU y UDUQ, que componían la RETAQ, y cuyos ejes rectos de las dos vías que las cruzaban estaban unidos a través de la envolvente del Periférico Ecológico, dejando –al parecer de manera no casual como una forma de generar renta a través de vacíos entre dos espacios con plusvalía– territorio normado por el ya mencionado PROSUB y que quedó expuesto a la especulación inmobiliaria.

De esta manera, tenemos una acción especulativa de suelo que el megaproyecto urbano centrado en la RETAQ al parecer había generado, y, que podríamos traducir, como el aseguramiento de suelo y la proyección de renta a través de la política de planificación. Este hecho condicionó a los ocupantes rurales desde el punto de vista de la explotación capitalista de la propiedad, ya que ante su limitante económica, quedaron impedidos para ser inversores y desarrolladores urbanos, es decir, partícipes de la planificación, quedando solamente sujetos a la venta inmediata de la tierra.

Cierto es que el Estado había creado un gran proyecto de planificación urbana a raíz de lo que fue el Megaproyecto Angelópolis, necesario desde el punto de vista de regulación de los asentamientos humanos ante el caótico crecimiento que Puebla había experimentado en los años previos a su aparición. En este tenor, no es descabellado decir que si bien ahora en el territorio se formulaba una guía de crecimiento ordenado, ésta respondía a intereses ajenos a la utilidad pública del proceso de gestión de suelo. Por lo que la pregunta es: ¿cómo afectó al planteamiento social original de la RETAQ la especulación inmobiliaria?

La política de suelo como perversión inmobiliaria

El cambio al uso de suelo en la RETAQ como un mecanismo de reestructuración del orden urbano, coadyuvó al control social del espacio y cambios en la renta. Al hacer un análisis del primer decreto donde fue aprobado el PROSUB en 1994, vemos que se ponderó el uso del suelo a favor de lo social, es decir, que al sopesar el destino que se le daría al mismo se priorizó la utilidad pública a través de un mayor desarrollo de áreas para cuestiones como la vivienda social, educación y salud públicas. La condicionante social del proyecto de planificación se mantendría, por lo menos en lo escrito, hasta las modificaciones al instrumento regulador en perjuicio de los objetivos iniciales de la RETAQ de 1997 y 1998. Durante el gobierno de Manuel Bartlett Díaz es cuando se empieza a notar una perversión por parte del gobierno estatal hacia la política de suelo de la RETAQ.

En el sexenio de Melquiades Morales Flores se decretaron más cambios a la política de suelo. En total, en su gobierno se publicaron tres modificaciones que ocurrieron en los años 2000, 2003 y 2004. Aunadas a las hechas por Manuel Bartlett Díaz, dieron un total de cinco movimientos en sólo siete años; sin contar la modificación que pretendió hacer el gobernador Mario Marín Torres en el año 2008 y que, ante el escándalo que se generó por los intereses privados que la permeaban, quedó sin concretar.³² La intención

en cada una de estas acciones fue cambiar el uso y destino social del suelo.

Habiendo sido planteada inicialmente la construcción de vivienda de interés social, con el paso de los años dejó su lugar a la de tipo residencial y el comercio de alto consumo, para lo cual se redujeron los espacios destinados a la preservación ecológica, ampliando las zonas de desarrollo comercial. Así se contribuyó a una redensificación elitizada mediante los cambios a las densidades de ocupación y utilización del suelo.

Bajo conceptos básicos del zoning se sectorizaba la RETAQ, y dos términos fueron utilizados principalmente: zonificación primaria y zonificación secundaria. El primero englobaba los principales usos de la sectorización: habitacional, comercial, equipamiento y vialidad, y el segundo dividía a su vez cada uso de acuerdo a los intereses que en el momento se presentaran. Como ejemplo, el uso habitacional se fue dividiendo en vivienda social, popular, media y residencial. Este caso es relevante, ya que muestra cómo se utilizó el zoning para modificar perversamente rubros ajenos al negocio inmobiliario al escalarlos a favor de la comercialización y generación de renta.

del Ejecutivo del Estado que modifica parcialmente el Programa Subregional de Desarrollo Urbano de los municipios de Cuautlancingo, Puebla, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula. 10 de enero de 2003. Decreto del Ejecutivo del Estado que modifica el Programa Subregional de Desarrollo Urbano de los municipios de Cuautlancingo, Puebla, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula, publicado el 14 de junio de 2000. 13 de septiembre de 2004. Decreto del Ejecutivo del Estado que cambia la modificación parcial del Programa Subregional de Desarrollo Urbano de los municipios de Cuautlancingo, Puebla, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula; publicado el 10 de enero de 2003. Además, a principios de 2008, el gobierno de Mario Marín intentó hacer modificaciones que fueron revertidas, por lo que dicha modificación sólo fue conocida como la del caso del predio de la UDU-SA-18.

Tenemos que algunos casos que definieron el territorio de la RETAQ se concretaron mediante las nuevas modificaciones al uso y destino del suelo, para favorecer a los destinatarios de las enajenaciones onerosas en los sexenios de Melquiades Morales Flores y Mario Marín Torres. Tan sólo en el gobierno del primero, se concretaron las tres modificaciones que sucedieron a las dos de Manuel Bartlett Díaz. Además, no siendo la plusvalía uno de los objetivos de las expropiaciones de 1992, en la fundamentación de cambios a la política de suelo del año 2000, el gobierno estatal no dudó en señalar lo siguiente:

Las condiciones de desarrollo que han generado plusvalía en los terrenos de la Reserva Territorial Quetzalcóatl-Atlixáyotl, permiten plantear la posibilidad de un mejor aprovechamiento en la utilización del suelo, proponiendo modificar en zonas de aptitud comercial, a uso mixto, dando así oportunidad a conservar el número de viviendas y obtener mayores recursos, vía venta de áreas con uso comercial. (Gobierno del Estado de Puebla, 2000:9)

En cada una de las modificaciones, y nuevamente como síntoma del autoritarismo del gobierno estatal, no se consensuaron los cambios con ningún sector social u organismo especializado en algún tema referente a un urbanismo que diera cabida al argumento de la utilidad pública y desarrollo regional con el que fue planteado. Hacemos hincapié en el aspecto social porque aun cuando la proyección de beneficio público de la RETAQ había quedado rebasada, el colectivo metropolitano y los nuevos habitantes de los espacios residenciales no eran sujetos de opinión ante el desmedido cambio al suelo de consumo que se desarrollaba, fortaleciendo la implementación de un

proyecto poco democrático y conflictivo (Quintero, 2005:44).

El suelo de consumo del enclave modernista

Las 1,081.51 ha de la RETAQ representaron desde el inicio una oportunidad de negocio, un enclave territorial en el que el consumo se hizo patente desde el momento de condicionar el uso y destino del suelo. Conforme la política de suelo fue cambiando, se fue moldeando una normativa ajena a la utilidad pública, lo que labró la cara urbana de la UDU y la UDUQ. Así, en la zonificación primaria de 1994, se modificaron los coeficientes de uso y ocupación del suelo, promoviendo una utilización y densificación distintas a las originalmente planteadas. El argumento del gobierno estatal fue que la RETAQ debía ser una zona autosuficiente en cuanto al abasto y los servicios (Gobierno del estado de Puebla, 1997:3).

Al modificarse nuevamente la política de suelo el 18 de diciembre de 1998, y con dos modificaciones en su haber, el gobernador Manuel Bartlett Díaz terminó su sexenio como el creador de un “gran proyecto de inflexión en el desarrollo urbano de Puebla”, que si bien fue concebido como un paliativo a los problemas urbanos que la ciudad tenía a inicios de la década de los noventa, a través de los años se manifestó quiénes serían los principales beneficiados: el gran capital inmobiliario y la que podría ser llamada la pandilla inmobiliaria del poder: gobernantes y demás funcionarios públicos beneficiados.

Ya en el gobierno de Melquiades Morales Flores, se comenzarían a adecuar conceptos como el de la vivienda, la cual quedó clasifi-

32. En orden de aparición: 19 de diciembre de 1997. Decreto del Ejecutivo del Estado que modifica el Programa Subregional de Desarrollo Urbano de los municipios de Cuautlancingo, Puebla, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula. La modificación del año 1998 no se encuentra en los archivos oficiales hasta hoy consultados, sin embargo, es referida en la hecha el 14 de junio de 2000 como base para los cambios de esta última mencionada. 14 de junio de 2000. Decreto

cada en su mayoría como residencial de tipo medio y alto. En las modificaciones de los años 2003 y 2004 prácticamente se terminó con el proyecto de parques públicos metropolitanos, al solicitar el cambio de preservación ecológica por el de equipamiento educativo, un equipamiento que lejos de ser público se volvería elitista³³. Al disminuir las áreas verdes se intensificó además el área destinada a vialidades, con lo que se reforzó el uso del automóvil en la movilidad urbana.

En el año 2008, durante el gobierno de Mario Marín Torres, se intentó hacer otra modificación, conocida como el caso Henaine de la Unidad de Desarrollo Urbano UDU-SA-18³⁴. Dicho cambio liquidaba el remanente de suelo de los parques metropolitanos al darle un nuevo uso a la tierra. La intervención de la delegación de la Secretaría de Desarrollo Social ante la movilización social, revirtió la autorización avalada por parte de funcionarios federales,

33. En lo que era un espacio público se instalarían el campus del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, una de las instituciones educativas privadas más caras del país, y un parque de diversiones particular llamado Valle Fantástico, ambos en la Unidad de Desarrollo Urbano UDU-SA-18, la misma que será fruto de la controversia a la pretendida y no lograda modificación en 2008, durante el sexenio de Mario Marín.

34. Al respecto el Estudio -4288/08- Secretaría de Desarrollo Social, del 4 de noviembre de 2008, retrata el caso de la UDU-SA-18 en el que al parecer producto de la complicidad y corrupción entre autoridades federales y estatales, se planteaba una modificación que buscaba beneficiar a un personaje ligado a Melquiades Morales Flores y Mario Marín Torres, el empresario Ricardo Henaine. Este pretendió modificar el uso de suelo de área verde en dicha fracción de terreno para que pudiera ser comercializado mediante otro uso, lo cual no ocurrió. Después de que en el año 2011 el gobierno del estado, en medio de un conflicto legal, le retirara a Ricardo Henaine la posesión de dicho inmueble, el nuevo gobernador Rafael Moreno Valle Rosas, concluyó con el proyecto de área verde destinado al predio, para plantear la construcción del nuevo Museo Barroco Internacional.

emitiendo para ello un estudio que contrapuso su factibilidad.

Mediante las reformas de los gobiernos melquiadista y marinista, el enclave territorial se convirtió en un territorio de transferencia y negocio, fruto de la perversión a la política de suelo originalmente planteada. Se dio paso a una estética arquitectónica y urbana en donde se priorizó el uso del automóvil y la imagen del consumo a través del neomodernismo de las fachadas prefabricadas de los edificios de comercio liderados por el Centro Comercial Angelópolis. La vivienda de interés social, objetivo inicial de planificación en la RETAQ, tendría como nueva característica ser un fraccionamiento residencial cerrado de tinte aspiracional en el escalamiento social, con un equipamiento público que se redujo al maximizar el área de consumo. Por último, los beneficiarios iniciales, ejidatarios y pobladores rurales que de acuerdo al proyecto debieron haber sido incluidos, quedaron relegados no sólo del beneficio económico, sino del derecho a vivir en la nueva ciudad.

Ante todos estos cambios, la periferia poniente y las propiedades agrícolas aledañas, tanto sociales como privadas, estuvieran o no en la RETAQ, se habían convertido en imán para los responsables de la expansión urbana: gobernantes, empresarios, agentes inmobiliarios, y demás interesados en la producción de mercancías inmobiliarias. Se gestó un proceso de especulación sobre el suelo que dio paso a una serie de inversiones inmobiliarias en los espacios intersticiales y zona de influencia de la reserva. El discurso expropiatorio de regularización y ordenamiento urbano, así como la construcción de vivienda social que planteaba el megaproyecto, se hicieron a un lado ante los cambios a la política de suelo.

El Estado había otorgado al capital privado la posibilidad de intervenir en el territorio por medio de la oferta inmobiliaria. Se construyó un discurso simbólico donde se mantuvo una relación de semejanza con el objeto que se representa, es decir, la consolidación social por medio de la propiedad. Se construyó una nueva ciudad en base a fracciones de suelo condicionadas por su alto valor, por lo que la actuación del Estado fue la de restringir quiénes podían vivir ahí, una política de suelo que disminuyó la posibilidad del acceso urbano. En consecuencia, la nueva ciudad Angelópolis se desarrolló al calor del mercado inmobiliario de acuerdo a nuevas exigencias ajenas a la utilidad pública originalmente planteada en el proyecto de la RETAQ.

Conclusiones

En el contexto de la nueva dimensión globalizadora que adquiriría la ciudad bajo la consolidación de la política de regionalización, la terciarización económica había hecho de este territorio un nido de desarrollo de un espacio de servicios, que pretendidamente, llevaba a los hechos el discurso de competitividad y modernidad del proyecto estatal de planificación regional de inicios de la década de los noventa. El proyecto que debió romper con el rezago en servicios e infraestructura que obstaculizaban el desarrollo de Puebla, no fue sino una política que creó y recreó la expansión territorial del sistema capitalista.

La política imperante fundamentada en la regionalización como un articulador de una amalgama territorial en el que el beneficio se debería reflejar en el progreso del todo territorial y de cada individuo residente en ella, hizo

que en el contexto de la globalización, el término región se convirtiera en sinónimo de empresa en donde el negocio fue para unos cuantos (Boisier, 2006:8). Una estrategia urbana que no se cimentaba en el cambio de la premisa modernizadora y de progreso del proyecto de regionalización, y en donde, además, se escenificaba una lucha de poderes alrededor del uso del espacio de consumo.

En este tenor hacemos eco de la visión de Lefebvre sobre el espacio. Lefebvre considera al espacio como político, dado que en su construcción se escenifica una constante lucha de poderes por las múltiples visiones ideológicas que en él se desarrollan. La visión es que el espacio no sólo se ha construido desde una visión, sino también bajo una acción de intervención ante lo que representa como sitio simbólico, lo que puede resultar en una provocación que detona conflicto (Oslender, 2010:4). Por lo tanto, y atendiendo a los tres tipos de espacio urbano que Lefebvre recrea, si bien este espacio político entendido como una porción territorial, es el lugar donde se escenifican las relaciones de poder y sociales, la ciudad, y por lo tanto el espacio que ésta ocupa, debe considerarse fruto de una visión de planificación que él llama el espacio concebido, y que a la vez como acción de intervención se asume como producto de consumo de lo que será el llamado espacio vivido.

La relación entre el Estado y el capital, entendida en este caso como la construcción del negocio a través del poder, es un proceso que varía, se compone, recompone y descompone, conforme los actores de ambas partes se suceden y cambian de acuerdo al momento político que al parecer no coincide con los tiempos de la ciudad. En torno a la política de suelo de la RETAQ, la corrupción fue sinónimo de ética

en un territorio como Puebla, desde siempre con intereses encontrados y conciliaciones difíciles (Patiño, 2004:13). Al parecer, la serie de intereses se resuelven cuando se genera lo que es una acción racional entre los implicados, un ejercicio que no es sino la fusión en el soborno como método de solución al derecho solicitado (Malem, 2002:45).

Durante los doce años de gobierno de Melquiades Morales Flores y Mario Marín Torres, se consolidó el proceso inmobiliario iniciado con Manuel Bartlett Díaz sobre el suelo rural. Todo este proceso a lo largo de la periferia poniente fue consecuencia del Megaproyecto Angelópolis, el cual desplazó y excluyó a los habitantes originales de la zona: campesinos que en su mayoría sucumbieron ante los cambios en los usos y destinos del suelo por el arribo del mercado inmobiliario, que a su vez, coadyuvó a la terciarización del territorio por medio de las actividades allí planteadas. Con estas reflexiones hemos querido realizar una discusión sobre lo que el espacio de la RETAQ representó como escenario de lucha y legitimación moral entre los distintos actores políticos que construyeron el orden social y económico en este lugar, en el que lo político y concebido representó como una disputa sobre el suelo y su uso y destino, es decir, entre lo vivido y lo materialmente construido.

Bibliografía

- Angelópolis 1993 Programa de Desarrollo Regional Angelópolis (Puebla: Imagen y Medios S.A. de C.V.).
- Boisier Etcheverry, Sergio 2006 "Algunas reflexiones para aproximarse al concepto de ciudad-región" en Estudios Sociales (México) Vol. 15, N° 28, julio-diciembre.
- Borja, Jordi 2005 La ciudad conquistada (Barcelona: Alianza Editorial S.A.).
- Cabrera Becerra, Virginia 1994 Políticas regionales y configuración espacial de la región centro de Puebla 1970-1990 (Puebla: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla).
- Cabrera Becerra, Virginia; Guerrero Bazán, Juan Manuel; Nava Ramírez, Rosario 2008 La política de suelo en Puebla. La reserva territorial Quetzalcóatl-Atlixáyotl: Fuente de segregación socioespacial y riqueza selectiva.
- Gobierno del Estado de Puebla 21 de diciembre de 1990 Declaratoria para la creación de Reservas Territoriales para ordenar el crecimiento urbano de los municipios de Puebla, San Andrés Cholula, San Pedro Cholula y Cuautlancingo (Puebla: Periódico Oficial del Estado).
- Gobierno del Estado de Puebla 9 de agosto de 1994 Decreto del Ejecutivo del estado, que aprueba el Programa Subregional de Desarrollo Urbano de los Municipios de Cuautlancingo, Puebla, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula Versión Abreviada. (Puebla: Periódico Oficial del Estado).
- Gobierno del Estado de Puebla 19 de diciembre de 1997 Decreto del Ejecutivo del Estado, que modifica el Programa Subregional de Desarrollo Urbano de los Municipios de Cuautlancingo, Puebla, San Andrés Cholu-

la y San Pedro Cholula. (Puebla: Periódico Oficial del Estado).

- Gobierno del Estado de Puebla 14 de junio de 2000 Decreto del Ejecutivo del Estado, que modifica parcialmente el Programa Subregional de Desarrollo Urbano de los Municipios de Cuautlancingo, Puebla, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula (Puebla: Periódico Oficial del Estado).
- Malem Seña, Jorge 2002 La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos (Barcelona: Gedisa).
- Melé, Patrice 1994 Puebla, urbanización y políticas urbanas (J. Hennequin, Trad.) (Puebla/México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla/Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco).
- Oslender, Ulrich 2010 "La búsqueda de un contra-espacio: ¿hacia territorialidades alternativas o cooptación por el poder dominante?" en Geopolítica(s) (Madrid) Vol. 1, N° 1, enero-junio.
- Patiño Tovar, Elsa 2004 "Periferia poblana: la desigualdad del crecimiento" en Papeles de población (Toluca) N° 42, octubre-diciembre.
- Qintero Cedeño, Miguel Angel 2005 Ciudad, conflicto y cambio social (Puebla: BUAP).
- Terrazas Revilla, Oscar 2010 La ciudad que hoy es centro (México, D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco).